O DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Rosélia Maria de Sousa Santos[1]; José Ozildo dos Santos[2]; Leandro Luiz de Souza[3]

[1]*Universidade Federal de Campina Grande/CCTA. E-mail: roseliasousasantos@hotmail.com*

[2]*Universidade Federal de Campina Grande/CDSA. E-mail: joseozildo2014@outlook.com*

[3]*Universidade Estadual da Paraíba. E-mail: leandroluiz.adv@outlook.com*

Resumo: As políticas públicas registraram nas últimas décadas um considerável avanço em vários países do mundo. E, principalmente, no Brasil, onde vive-se numa democracia e num Estado Social de Direito. No entanto, também ter que se reconhecer que a sociedade não simplesmente abraçou as políticas públicas. Foram necessários vários anos de preparação e de discussões. As políticas públicas podem ser entendidas como o somatório das atividades dos governos, que diretamente ou de forma delegada, agem e influenciam a vida dos cidadãos. Na elaboração de uma política pública, a sociedade civil não somente deve participar como também discutir e fazer inserir nesse processo suas reais necessidades, pois o mesmo representa uma busca de soluções para determinado problema da sociedade. Ela também deve fiscalizar e ao mesmo tempo controlar a execução do programa/projeto, fruto da política pública elaborada. Espaços de participação popular, a exemplos dos conselhos, veem sendo amplamente difundidos, permitindo um maior debate das questões sociais, e, consequentemente, a formulação de propostas intervencionistas objetivando resolver ou minimizar os problemas. Não se pode pensar no desenvolvimento de políticas públicas e da inserção completa nesse processo da democracia participativa, sem a participação efetiva e a contribuição dos chamados agentes de transformação social. O presente artigo tem por objetivo mostrar como as políticas públicas se desenvolveram no Brasil.

Palavras-chave: Estado Brasileiro. Políticas Públicas. Desenvolvimento.

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos tem se registrado um significativo avanço no que diz respeito às políticas públicas, em vários países do mundo. E, principalmente, no Brasil, onde vive-se numa democracia e num Estado Social de Direito. Especificamente em relação ao Brasil, diante desse avanço, tem se verificado que a sociedade civil vem conquistando a cada dia um melhor espaço no processo de decisão relacionado à administração pública. Com isso, de meros habitantes, os integrantes da sociedade civil veem se transformando em atores sociais, decidindo em parceria com os organismos estatais o que deve ser feito para a população.

Nesse sentido, enfatiza Kauchakje (2008) que a sociedade vem tomando consciência quanto ao seu real papel e assim participando da elaboração, discussão e execução das chamadas políticas públicas, não somente acompanhando o seu desenvolvimento, como também fiscalizando-as.

No entanto, também ter que se reconhecer que a sociedade não simplesmente

abraçou as políticas públicas. Foram necessários vários anos de preparação e de discussões.

Nesse processo de construção da participação social, vários profissionais participaram ativamente, principalmente, os assistentes sociais que reconhecidamente são considerados como conhecedores dos problemas e das necessidades da sociedade, pois a capacidade de intervir nesse processo, de auxiliar na construção de opiniões, dotando a sociedade dos mecanismos necessários para o exercício da cidadania e para atuação na gestão participativa, principalmente, desencadeada através do desenvolvimento das políticas (ALMEIDA; ALENCAR, 2011).

Diante dessas considerações, o presente trabalho tem por objetivo mostrar como se desenvolveram as políticas públicas no Brasil, a partir da década de 1980.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS E SOCIEDADE

O conceito de políticas públicas é apresentando em diversas ciências. No entanto, independentemente de quem as produzam, as políticas públicas podem ser entendidas como sendo um conjunto específico de ações do governo que irão produzir efeitos específicos.

Na concepção de Kauchakje (2008, p. 57), "políticas públicas são formas de planejamento governamental que têm o objetivo de coordenar os meios e os recursos do Estado e também do setor privado para a realização de ações relevantes e politicamente determinadas".

Para Höfling (2001, p. 33), as políticas públicas podem ser entendidas como o "Estado em ação; é o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade".

Assim sendo, política pública seria o somatório das atividades dos governos, que diretamente ou de forma delegada, agem e influenciam a vida dos cidadãos. Acrescenta ainda Kauchakje (2008, p. 63) que:

> Toda política pública é uma forma de intervenção na vida social, estruturada a partir de processos de articulação de consenso e de embate entre atores sociais com interesses diversos, decorrentes de suas posições diferentes nas relações econômicas, políticas, culturais e sociais.

Nesse sentido, pode-se afirmar que políticas públicas são a totalidade de ações, metas e planos traçados pelos governos, em suas diferentes esferas,

visando alcançar o bem-estar da sociedade, bem como o interesse público.

Laswell *apud* Souza (2006), afirma que para entender o conceito de políticas públicas é imprescindível antes responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz.

Assim, na elaboração de uma política pública, além de quem decide, deve-se definir o momento e as consequências dessa decisão, sem, contudo, esquecer quem será atingido com essas ações. O processo de elaboração de uma política pública é submetido ao debate público para ter legitimidade.

Nesse debate, define-se para quem se destinam os resultados ou benefícios. Sem tal condição, essa política não seria pública. Noutras palavras, as políticas públicas se estruturam "a partir de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada" (HÖFLING, 2001, p. 31).

Souza (2006), após analisar diversas definições e modelos, assim sintetizou principais elementos das políticas públicas:

a) A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz;

b) A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes.

c) A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras;

d) A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados;

e) A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo;

f) A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

É importante destacar que "as políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade" (SOUZA, 2006, p. 25).

Na elaboração de uma política pública, a sociedade civil não somente deve participar como também discutir e fazer inserir nesse processo suas reais necessidades, pois o mesmo representa uma busca de soluções para determinado problema da sociedade. Ela também deve

fiscalizar e ao mesmo tempo controlar a execução do programa/projeto, fruto da política pública elaborada.

Nesse processo participam atores, que são “grupos que integram o Sistema Político, apresentando reivindicações ou executando ações, que serão transformadas em políticas públicas” (LOPES; AMARAL, 2008, p. 8).

Ainda segundo Kauchakje (2008), os principais sujeitos na formulação da agenda pública encontram-se:

a) no interior do campo movimentalista (movimentos sociais, organizações não governamentais, conselhos, fóruns);

b) grupos de pressão social;

c) partidos políticos;

d) gestores e técnicos de políticas públicas nos órgãos do Estado.

Tais atores podem ser estatais (governo) ou privados, oriundos da sociedade civil, representados, principalmente, pelos movimentos sociais e ONGs.

A participação da sociedade civil na elaboração, implementação, fiscalização e controle das políticas públicas, pode ser melhor entendida quando se observa o chamado ciclo das políticas públicas.

A Figura 1 apresenta o ciclo das políticas públicas, mostrando que todas as suas etapas são interligadas e que nelas a sociedade civil organizada participa ativamente.

Fig. 1: Ciclo das políticas públicas
Fonte: Kauchakje (2008).

Analisando o ciclo das políticas públicas percebe-se a importância que a participação social desfruta nesse processo. É através dessa participação que se consolida uma gestão democrática.

2.2 PARTICIPAÇÃO POPULAR E CONTROLE SOCIAL

Ao longo do século XX, o Estado brasileiro passou por profundas e significativas transformações. Após vivenciar um longo período ditatorial (1964-1985) retornou à Democracia, processo esse que foi consolidado com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que deu ao Brasil uma concepção de Estado Social Democrático, fortalecendo o que se denomina de sociedade participativa.

Nesse sentido, destacam Santos et al. (2013, p. 24) que:

> A Constituição Federal promulgada em 1988 fixou os princípios que norteiam a gestão participativa, abrindo espaços para a chamada participação popular. Trata-se de uma iniciativa inovadora e ao mesmo tempo necessária, diante das transformações pelas quais vem passando o Estado, do qual, com maior frequência a sociedade vem exigindo mais transparência em suas ações.

Antes da Constituição Federal de 1988, a participação popular na gestão pública, em suas diferentes esferas, não existia. O povo não possuía direito de voz e nem poder de decisão, situação esta que bem caracterizou o regime ditatorial instituído no país, a partir do golpe militar de 1964.

Durante o período de transição que antecedeu a promulgação da atual Constituição, a sociedade brasileira começou a se organizar. Foram criados vários movimentos sociais, que de forma significativa contribuíram para mudar o país e influenciar a Assembleia Nacional Constituinte (ANC), oficialmente instalada em princípios de 1987, fazendo com que esta inserisse no texto constitucional os mecanismos que possibilitassem a participação popular.

Assim, com a promulgação da atual Constituição Federal, o Brasil não somente passou a definido como um país democrático como também teve a soberania popular fortalecida, permitindo que a sociedade, de forma direta ou indireta, participe do poder (SILVA, 2005).

Assim sendo, foi adotada no país a democracia participativa, que, segundo Pedra (2003, p. 14), “caracteriza-se pela coexistência de mecanismos da democracia representativa com outros da democracia direta (referendo, plebiscito, revogação, iniciativa popular, etc.)”.

A utilização dos mecanismos de participação popular acima apresentados encontra-se expressa nas disposições contidas no art. 14, da Carta Magna em vigor. No contexto atual, a expressão participação popular sempre aparece correlacionada à expressão 'democracia participativa', ambas possuindo respaldo constitucional.

Complementando esse pensamento, Vieira (2009, p. 15) destaca que:

> A Constituição de 1988 institucionalizou princípios pautados em conceitos como participação e controle social. O texto constitucional exerceu influência determinante no formato e conteúdo das políticas públicas que se seguiram no debate sobre participação e espaços público no Brasil. O texto constitucional, aponta para o exercício da soberania popular através da adoção de uma teoria democrática participativa [...].

Nesse sentido, percebe-se que significativos foram os avanços proporcionados pela Constituição Federal de 1988, no que diz respeito à criação de espaços populares junto à administração, nos quais o cidadão tenha direito de voz e de participar do processo de decisão.

É importante assinalar que a democracia participativa se sustenta em dois princípios básicos, que são os princípios da soberania popular e o da participação. Abordando tais princípios, Santos et al. (2013, p. 24) fazem o seguinte comentário:

> O princípio da soberania popular se traduz na máxima de que todo direito emana do povo e deve ser exercido em benefício do próprio povo, ou seja, em benefício do cidadão, independentemente de sua origem ou classe social. Já em relação ao princípio da participação, entende-se que a democracia consolida-se com a efetiva participação do povo no poder, contribuído na formulação de propostas e ações que podem ser executadas pelo poder público, objetivando atender às necessidades da população.

Não se pode pensar num país democrático sem uma referência expressa ao princípio da soberania popular, visto que num estado democrático o 'poder emana do povo', que, por sua vez, possui constitucionalmente o direito de participar do poder, de forma indireta, através de seus representantes ou participando diretamente se fazendo presente nos conselhos/colegiados, o que representa uma democracia participativa, pressuposto para a gestão democrática.

Para se compreender o que é democracia participativa, é de suma importância definir o que é participação.

De acordo com Bordenave (2009, p. 22), por participação entende-se o ato de "tomar parte numa determinada atividade ou negócio, ter parte, fazer diferença, contribuir para construção de um futuro melhor".

Assim sendo, quando se fala em participação social não se fazendo referência apenas ao ato de estar presente a determinado ato ou evento. Para que haja realmente participação social é necessário que a sociedade participe de forma consciente e responsável. E mais ainda, que ela, com sua presença, contribua de forma positiva na construção de um projeto que traga benefícios para a coletividade.

De forma complementar, Santos et al. (2013) ressalta que:

> [...] a participação popular se configura como o direito de participação política, no exercício do qual o cidadão participa da administração da coisa pública, fiscalizando a aplicação dos recursos e opinando sobre aquilo que deve ser considerado prioridade.

Pelo demonstrado, mediante a participação popular, o indivíduo exercita o seu direito de cidadão. Ele participa das ações levadas a cargo por parte da administração, contribuindo no processo de decisão, exercendo o controle externo, mediante a fiscalização da aplicação dos recursos. Nesse tipo de participação, é garantido o acesso a todo e qualquer cidadão, oportunizado a todo o espaço para discussão dos problemas de sua comunidade ou instituição a que se encontra vinculado.

Acrescenta Gohn (2003, p. 30) que:

> [...] a participação é um processo de vivência que imprime sentido e significado a um movimento social, desenvolvendo uma consciência crítica e gerando uma cultura política nova. A defesa da democracia participativa a partir dos movimentos sociais como critério legitimador da própria democracia e como canal de manifestações das classes oprimidas é uma necessidade do Estado Democrático de Direito, bem como uma clara e evidente forma de desenvolvimento.

Nesse sentido, é a participação da sociedade de forma efetiva e consciente que fortalece a Democracia, transformando-a em participativa. Quando existe uma maior participação popular, dificilmente o Estado conseguirá se afastar da democracia, partindo do princípio de que esta se nutre da participação consciente da sociedade.

Apresentado os conceitos de democracia participativa e participação popular, já é possível se discutir o que vem a ser gestão democrática, visto que o conceito desta encontra-se estruturado a partir da participação da comunidade no processo de gestão.

Através da democracia participativa, a sociedade passa a possui novos espaços públicos, nos quais os chamados atores sociais, que antes não tinham voz e nem vez, possam reivindicar junto ao Estado ações que promovam o benefício coletivo. Assim, tais atores conseguem exercer sua cidadania.

Nesse sentido, destaca Baierle (2000, p. 192) que:

> [...] a cidadania se constrói pela participação direta e indireta dos cidadãos, enquanto sujeitos políticos, não apenas para a solução de seus problemas sentidos, sem espaços públicos onde as decisões coletivas possam ser cumpridas, mas também para um processo de radicalização democrática, através do desempenho instituinte, transformador da própria ordem na qual operam.

Na participação popular é dado espaço a todos os cidadãos para que, através dos direitos de comunicação e participação política, tornem-se politicamente autônomos, podendo, na esfera pública, discutirem os seus problemas e as suas necessidades. No entanto, essa participação "encerra aspectos contraditórios, pois, por um lado, contribui para diminuir ainda mais a responsabilidade social do Estado, mas, por outro, aprofunda a sensibilidade social e a solidariedade humanitária e política" (KAUCHAKJE, 2008, p. 70).

Entretanto, é importante destacar que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu parâmetros para a participação popular, reorganizando o papel do Estado na sociedade, ampliando, assim, o espaço público.

Entre as várias formas que proporcionam a efetivação da participação popular na esfera administrativa, têm-se os Conselhos Municipais formados por membros da comunidade ou de organizações da sociedade civil. Tais conselhos possuem uma grande importância para o desenvolvimento da ação administrativa, principalmente, com relação à transparência e à eficiência na Administração Pública. Através desses colegiados é possível definir as prioridades que devem ser observadas pelo gestor público em relação à sociedade. É importante destacar que:

> No processo de gestão democrática da coisa pública, consignada pela Constituição de 1988, os conselhos assumem uma nova institucionalidade, com dimensão de órgãos de Estado, expressão da sociedade organizada. Não se lhes atribui responsabilidades de governo, mas de voz plural da sociedade para situar a ação do Estado na lógica da cidadania. São espaços de interface entre o Estado e a sociedade. Como órgãos de Estado, os conselhos exercem uma função mediadora entre o governo e a sociedade. Poderíamos dizer que exercem a função de ponte (BRASIL, 2004, p. 20).

Os conselhos servem como uma espécie de mediadores entre a sociedade e o Estado, Assim, no desempenho de suas funções, tais organismos buscam encontrar soluções que atendam as necessidades da população e/ou proporcionem benefícios à sociedade como um todo, observando sempre às disponibilidades orçamentárias que o governo dispõe, fazendo com que o Estado e a sociedade estejam sempre conectados.

A participação popular favorece o controle social, que implica no acesso aos processos decisórios, permitindo a fiscalização das decisões, segundo critérios pactuados (RAICHELIS, 1998).

Atualmente, existe um consenso de que as políticas públicas é a chave para o desenvolvimento social. No entanto, a sociedade precisa ser melhor informação sobre essa modalidade de participação social e nesse processo de (in)formação, os agentes de transformação social podem dar uma grande contribuição.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atualmente, existe uma preocupação por parte do Estado em buscar a eficiência e procurar apresentar soluções para o maior número possível dos problemas vivenciados pela sociedade.

Nesse sentido, aos poucos, a gestão administrativa antes centralizada, vem se tornando participativa e de forma gradativa a sociedade vem ganhando espaços, participando do processo de decisão, desde o processo de elaboração das chamadas política públicas até a execução daquilo que foi projetado para atender uma necessidade coletiva.

Espaços de participação popular, a exemplos dos conselhos, veem sendo amplamente difundidos, permitindo um maior debate das questões sociais, e, consequentemente, a formulação de propostas intervencionistas objetivando resolver ou minimizar os problemas.

Quando a sociedade civil está organizada, torna-se mais fácil ser melhor esclarecida quanto aos seus deveres e direitos, bem quanto ao seu poder de decisão. Assim, não se pode pensar no desenvolvimento de políticas públicas e da inserção completa nesse processo da democracia participativa, sem a participação efetiva e a contribuição dos chamados agentes de transformação social.

4 REFERÊNCIAS

ALMEIDA, N. L. T. de; ALENCAR, M. M. T. de. **Serviço social, trabalho e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2011.

BAIERLE, S. G. A explosão da experiência: emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre. In: ALVAREZ, S. E.; DAGNINO, E. *et al*. (org). **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos**: novas leituras. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

BORDENAVE, J. **O que é participação**. 13 Ed. São Paulo: Brasiliense, 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Conselhos escolares**: Uma estratégia de gestão democrática da educação pública. Brasília: MEC/SEB, 2004. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares.

HÖFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, ano XXI, nº 55, p. 30-41, nov./2001.

GOHN, M. G. **Movimentos sociais no início do século XXI**: antigos e novos atores sociais. Petrópolis/RJ: Vozes, 2003.

KAUCHAKJE, S. **Gestão pública de serviços sociais**. Curitiba: IBPEX, 2008.

LOPES, B.; AMARAL, J. N. **Políticas Públicas**: conceitos e práticas. Belo Horizonte: SEBRAE/MG, 2008.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 1998.

SANTOS, J. O. [et al.]. Sociedade e participação: A construção do orçamento participativo. **RBDGP**, v. 1, n. 2, p. 23-28, abr.-jun., 2013.

SILVA, J. A. da. **Curso de direito constitucional positivo**. 24. ed. São Paulo, Malheiros, 2005.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul-dez./2006.

VIEIRA, R. E. Democracia e políticas públicas: o novo enfoque da gestão pública na construção de espaços públicos de participação no estado de direito no Brasil. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 6, p. 1-19, 2009.